

都市農村交流論 : グリーン・ツーリズムの限界と方向性

著者	出口 靖
著者別名	DEGUCHI Takayasu
発行年	2021-09-15
学位授与番号	32675甲第522号
学位授与年月日	2021-09-15
学位名	博士(公共政策学)
学位授与機関	法政大学 (Hosei University)
URL	http://doi.org/10.15002/00024534

1. テーマ：都市農村交流論

－グリーン・ツーリズムの限界と方向性－

2. はじめに

日本において、グリーン・ツーリズムという言葉は、1992年6月に公表された農林水産省「新しい食料・農業・農村政策の方向」（新政策）において、初めて登場した。推進方向は、同年7月に発表された「グリーン・ツーリズム研究会（農林水産省構造改善局長私的諮問機関）」の中間報告書で明示された。

その後、グリーン・ツーリズムは、広く普及して、一定の評価を得たが、農山村を見ると、人口減少・高齢化や地域の過疎化が進行している。農山村は、「限界集落」や「集落消滅」等の言葉が頻繁に使われるように、衰退に歯止めがかかっていない。政府は、グリーン・ツーリズムの推進により、地域の活性化を試みてきた。この状況を見ると、私は、「グリーン・ツーリズムが、農山村にとって意義があったのか。」、「グリーン・ツーリズムは、農山村を変えることができたのか。」という問題意識があった。

私は、本稿で農山漁村におけるグリーン・ツーリズムを社会性と事業性の視点から評価をする。このような視点に立つ場合、グリーン・ツーリズムの上位概念である都市農村交流を取り上げ、これが農山村に対して与えた影響を考察する。

3. 要旨

第1章のグリーン・ツーリズムの先行研究では、山崎光博は、グリーン・ツーリズムの3要件として、①あるがままの自然のなかでのツーリズムであること、②サービスの主体が農家などそこに居住している人たちの手になるものであること、③農村の持つ様々な資源、生活・文化的なストックなどを、都市住民と農村住民との交流を通して生かしながら、地域活性化の維持に貢献するものとして挙げている。農業経済学者の宮崎毅よれば、日本での地域経営は、農林漁協団体や第三セクター等の中間組織が経営主体である場合と、多数の住民の組織である地域経営体が主体である場合とがある。このようなグリーン・ツーリズム施設を運営する方式を、地域経営型グリーン・ツーリズムと述べて独自の見解を示した。青木辰司は、交流活動を最も強調されており、同時に「環境との調和」、「農村の多面的振興」も強調し、これらが持続可能でなければならないことを主張している。

3人の研究者において共通していることは、マス・ツーリズム等の観光とは異なり、人的交流・持続的交流を重要とした体験型・滞在型であること。また、観光振興だけでなく、地域活性化、環境保全の3つを実現することである。さらに、グリーン・ツーリズムは、都

市と農村の相互の課題を解決する為に、都市と農村との関係を再構築し、農村を経済的にも環境的にも持続性のある地域社会へ導くための手段の一つと考えていた。

グリーン・ツーリズムの概念は、現在「都市農村交流」に包含されており、農山村のコミュニティのあり方に言及している。現在、政策的には、農村の振興と呼ばれているが、地域活性化の手段である。私は、本稿で、農山村に、グリーン・ツーリズム、都市農村交流が農山村のコミュニティ形成に重要であることを考察する。

第2章日本におけるグリーン・ツーリズム導入の背景では、1990年頃に、「なぜ、グリーン・ツーリズムが日本で提唱されるようになったのか」を、政府、農村、都市の視点から検証する。特に、農山村側の視点からは、農山村における高齢化・過疎化が進行し、農業生産、農村での経済活動の衰退はおろか、生活基盤まで危うくなってくる中で、農業所得の維持・確保に貢献でき、うまくいけば若者・壮年層の定住・移住につながる雇用の創出を目論んだのである。政策的背景として、1998年21世紀の国土のグランドデザイン（第5次全総）の国土計画の策定、2001年の省庁再編により農林水産省農村振興局の新設、そして1999年に制定された「食料・農業・農村基本法」の3つの動きに大きく影響を受けた。一環して流れている考え方は、農村政策の目標は「農村の振興」であり、「農業の持続的な発展」を媒介して、「食料の安定供給の確保」と「多面的機能の発揮」を実践することであった。つまり、「食料の安定供給の確保」と「多面的機能の発揮」の2つの役割が発揮されるには、農業そのものが将来にわたって持続的に発展していく必要があると考えた。

第3章グリーン・ツーリズム政策の背景では、子どもの農山漁村における宿泊体験を推進する教育旅行「子ども農山漁村交流プロジェクト」の政策を取り上げる。この政策は、農林水産省、総務省、文部科学省、環境省の連携で、農林漁業体験や自然体験活動を実践してきた。私は、2008年から始まった「子ども農山漁村交流プロジェクト」の委託事業で中間支援組織の事務局を2009年から2012年まで担当してきた。事務局の経験を踏まえて、子ども農山漁村交流プロジェクトの課題を整理して、今後の方向性について論じる。本稿で述べた送出し側（小学校）、中間支援組織、受入側（農山漁村）の課題で、優先すべき課題として、2つ論じている。政府が予算を縮減したこと、中間支援組織（地域ブロック協議会）に十分な支援（交付金・補助金）がなされずに消滅したことを取りあげている。

第4章の実践事例分析では、2008年にスタートした教育旅行「子ども農山漁村交流プロジェクト」の取組事例をとして、2つの事例を取り挙げる。

まず、1つ目は、「子ども農山漁村交流プロジェクト」の政策による交付金を活用して、子ども達の受入を2009年から開始した群馬県利根郡みなかみ町「みなかみ町体験旅行」である。2つ目は、「子ども農山漁村交流プロジェクト」の政策が始まる前（1999年）から子どもの受入を開始していた新潟県上越市「越後田舎体験推進協議会」である。この2つの事例から、教育旅行「子ども農山漁村交流プロジェクト」の政策課題としての組織運営と人材育成を論じる。教育旅行「子ども農山漁村交流プロジェクト」を実践する上で、この2つの

事例には3つの成功要因があった。1つ目は、両組織共に実践的なコーディネーターがいたことである。その人材は、組織を運営するだけでなく、自治体及び関連組織との調整能力を有する人材であった。「みなかみ町体験旅行」の根岸道子、北山郁人、「越後田舎体験推進協議会」の小林美佐子の3人であった。

2つ目は、群馬県にも、新潟県策定した「民泊ガイドライン」と同じように、農家民宿を規制緩和して、増やすことが可能であった。新潟県は、学校の教育活動に伴う農村ホームステイという表現を使い、群馬県では教育旅行に限定した条件での届出制となっている。都道府県レベルでの規制緩和が、農家民宿の拡大につながった。3つ目は、「みなかみ町体験旅行」、「越後田舎体験推進協議会」の協議会組織を運営する為に、上越市の「地域協議会」、十日町市の「地域自治組織」は、所管区域の行政サービスや地域協議会の事務を担当していた。両市には自治体に代わり、地域を運営する組織があり、地域住民の参加と連携が強い土壌であった。残念ながら、事業性という視点では、両組織は自治体から予算を計上して、独立した経営は、成り立っていなかった。

第5章都市農村交流における受入組織の事例分析では、都市農村交流の実践的な組織として、「NPO 法人遠野山・里・暮らしネットワーク」と「わらび座」の2つの事例を取り上げる。この2つの事例は、前述の「子ども農山漁村交流プロジェクト」の受入組織であり、他の事業を同時に一体的に行っている組織の事例である。

2つの組織を、社会性と事業性の視点からみると、地域の課題及び学校の課題を解決する社会性を優先してきた。2つの組織は、受入を重ねながら、遠野市の都市農村交流は、多様な事業に取り組めるクラスター組織を作り上げたが、補助金・交付金に依存していた。

一方、わらび座の都市農村交流は、和光中学校との40年以上の交流が、米の産直という経済交流にまで発展してきた。さらに、わらび座は、わらび劇場、温泉ゆぼぼ、森林工芸館、地ビール醸造販売を手掛けて事業体として成り立っている。

遠野市の都市農村交流は補助金・交付金頼みであるが、社会性の意義は大きい。わらび座の都市農村交流は、演劇を核として、社会性と事業性を確立した。これらの事例からもわかるように、都市農村交流が社会性と事業性の両立することが理想であるが、非常に難しい。

4つの事例分析を通じて、第6章都市農村交流の評価軸では、農村住民（生産者）が主体となって都市住民との連携・協働を促すような都市農村交流政策の展開が重要となる。当面以下の4点が課題として指摘できる。

第1に、都市と農村の格差が拡大し、雇用・生活不安が全国的に広がっている。その中で、農業は「内需・生活充実型」産業であり、国や地域経済になくてはならない産業として積極的な振興をはかることである。

第2に、全国各地の都市農村交流の取組が農村住民（生産者）と都市住民との協力・協働を醸成し、さらには地域の再生・活性化につながるような政策の展開が求められている。

第3に、都市農村交流施策については、農村における「地域の自主性に基づく協働の力に依拠した事業の取組」であり、それを国や地方自治体が積極的に支援・協力することである。

第4に、現在各地で取り組まれている地産地消をはじめ、食育、農商工連携（農業の6次産業化）などの新たな動きと連携させる都市農村交流政策の充実が求められている。

「わらび座」を除いて3つの事例は、国や自治体から、支援・協働を受けており事業性においては独立していない。しかし、社会性の視点からは都市と農村のつながりを通じて、農山村が開き、都市との交流へとつながった。

都市農村交流と事業性（金儲け）は整合性が取れるか、あるいは相反するののかという問題に対して、都市農村交流は、サイドビジネスそのもので、全体の収入を確保することはできない。地域コミュニティ全体で収入を確保することは可能だとして、都市農村交流の事業性が絶対に成立するとは言えない。

都市農村交流事業を行っている地域は、集落機能の1つとして取り組むことが、社会貢献型事業を实践して、地域コミュニティを維持する手段として役立っている。事業性の視点では、財務体質を見る限り、補助金・交付金に依存している。

第7章は、総括として、グリーン・ツーリズムの方向性は、都市農村交流は、農業・農村における社会貢献型事業あるいは交流産業として位置付けて、社会性と革新の追求を行うべきだと考える。残された課題として、事業性が残るが、4つの事例を見ると、教育旅行に特化している「みなかみ町体験旅行」、「越後田舎体験推進協議会」は公的支援として国・市町村から補助金、交付金に依存している。「遠野山・里・暮らしネットワーク」はクラスター型組織を生かして新しい事業、「わらび座」は、劇団としての集客による動員力による事業を展開している。他の事業との一体的な事業運営、あるいは公的支援を受けて社会型貢献事業を維持している。この2つの形態で事業性を実践している。

私は、1992年に導入されたグリーン・ツーリズムは、農業・農村における社会貢献型事業であり、農山村の再生への新たな取り組みであると考察する。

4. おわりに

農業・農村における社会貢献型事業は、ソーシャルビジネスとして、3つの要件、①社会性—現在解決が求められる社会的課題に取り組むことを事業活動のミッションとすること。②事業性—①のミッションをわかりやすいビジネスの形に表し、継続的に事業活動を進めていくこと。③革新性—新しい社会的商品・サービスや、それを提供するための仕組の開発、あるいは、一般的な事業を活用して、社会的課題の解決に取り組むための仕組の開発を行うこと。（「ソーシャルビジネス研究会報告書」（2008年））を満たすことである。

「社会性」「事業性」は「ソーシャルビジネス」という名前からして当然の要素であり、それらを両立させる要素が第3の要素である「革新性」と捉えることができる。（小田切徳美, 2015, 57-58頁）その「革新性」そのものが、都市農村交流であり、「革新性」を発揮する

ことにより、農山村再生につながる。

都市農村交流は、ソーシャルビジネスの視点から、農業・農村における社会貢献型事業に位置付けることが可能である。